

# Presidencialismo, juicio político y deterioro del vínculo democrático en América Latina.

*Presidentialism, impeachment and the decline of democratic linkage in Latin America*

Federico Traversa\* Fabricio Carneiro\*\*

Universidad de la República, Uruguay

[traversa@cienciassociales.edu.uy](mailto:traversa@cienciassociales.edu.uy); [fcarneiro@gmail.com](mailto:fcarneiro@gmail.com)

## RESUMEN

Los procesos de juicio político presidenciales son instrumentos de control por parte de una institución electa democráticamente, sobre otra institución electa de la misma forma. ¿Qué pistas nos brinda la teoría de la democracia para analizar ese conflicto de legitimidades? Los juicios políticos presidenciales afectan un vínculo democrático entre representante y representado, al impedir el ejercicio de funciones de un representante electo sin efectuarse consulta a la ciudadanía. Estos procesos, sin importar si existen o no causas constitucionalmente fundadas para la acusación, entran en tensión con el principio democrático que establece al sufragio como mecanismo para la selección de los gobernantes, de su programa de gobierno y como principal mecanismo de control democrático de su gestión. Además, los procedimientos de juicio político presidencial afectan de distinta forma al vínculo democrático. Cuando estos juicios finalizan con una rotación del partido que ocupa la presidencia y virajes programáticos de importancia sin legitimación ciudadana expresa, representan un delicado deterioro de la representación como mandato programático, tal como ha sucedido en algunos procesos recientes en América Latina.

*Palabras clave: Juicio Político, Presidencialismo, Democracia, América Latina.*

## ABSTRACT

Impeachment processes are oversight instruments used by a democratic elected institution over another democratic elected institution. What kind of clues democratic theory gives to analyze this legitimacy clash? Impeachment processes influence democratic linkage among representative and represented as it prevents elected representatives to act and no citizen participation is required in the process. Notwithstanding whether there are constitutional well-founded causes to remove the president, impeachment processes are in tension with the democratic principle that establishes suffrage as the only mechanism for the selection of rulers, their government programs and as the main mechanism of democratic control of their administration. Moreover, impeachment processes affect democratic linkage in different ways. When these processes end in a party rotation with important programmatic switches as recently occurred in many Latin America countries, they represent a decline in programmatic mandate.

*Keywords: Impeachment, Presidentialism, Democracy, Latin America.*

\*Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca  
Profesor de la Universidad de la República, Uruguay. Investigador de la Agencia de Investigación e Innovación del Uruguay

\*\*Estudiante de posgrado en Ciencia Política en Universidad Torcuato Di Tella. Profesor de la Universidad de la República, Uruguay.

Cuando los llamados ‘padres fundadores’ en los Estados Unidos, discutieron la necesidad de introducir un mecanismo constitucional que permitiera la remoción del presidente<sup>1</sup> si este no mantenía su buena conducta, no pasó desapercibido que el asunto tenía importantes consecuencias teóricas y prácticas. Las inesperadas vueltas de la historia quisieron que estas consecuencias se presentaran recurrentemente y cientos de años después en América Latina, región que mayoritariamente inspiró sus constituciones en el presidencialismo estadounidense. Es así que en los últimos treinta años en América Latina se discutieron con insistencia las bondades y problemas del presidencialismo, al tiempo que se registraron varios juicios políticos que terminaron con la destitución o renuncia del presidente.

Los estudios de la Ciencia Política, sin embargo, no han conectado mayormente ambos fenómenos. Menos aún se discutió en profundidad las consecuencias del uso del juicio político para la teoría democrática. El estudio de los referidos juicios políticos giró mayormente en torno a sus factores desencadenantes, pero poco o nada se ha dicho respecto a sus consecuencias para la vitalidad de la democracia en la región. Tal vez la ubicua influencia de algunas corrientes neo-institucionalistas lleva a los politólogos a creer que la Ciencia Política puede y debe mantenerse aséptica y verdaderamente científica mediante un análisis minucioso de las reglas de juego en sí mismas y de los factores que explican el comportamiento de los jugadores en el marco de estas reglas.

Desde esta perspectiva no valdría la pena o no sería científico discutir otras dimensiones, cómo contrastar el funcionamiento de estas reglas en el mundo real frente a los principios teóricos que las inspiran, como es el caso del ideal democrático. En este artículo en cambio, nos proponemos ensayar un análisis normativo de este segundo tipo. Nuestra inquietud está relacionada a la teoría política y más específicamente refiere a la interpretación de la institución del juicio político en el marco de la teoría democrática. Claro está que esta preocupación teórica tiene enormes consecuencias políticas prácticas, sobre todo cuando el juicio político involucra a la figura de un presidente democráticamente electo.

Desde el punto de vista teórico, cuando el juicio político involucra a la figura del presidente y este es impedido de continuar en el ejercicio de sus funciones, se transforma en un mecanismo de control de una institución electa democráticamente sobre otra institución electa de la misma forma. La complejidad de la interpretación y del significado del juicio político en el presidencialismo radica en que es un conflicto político-institucional que pone en juego las dos legitimidades democráticas (Linz 1990). ¿Qué pistas nos brinda la teoría de la democracia para realizar una interpretación de ese conflicto de legitimidades? Este es un aspecto que no fue desarrollado por Linz en sus argumentos en contra del presidencialismo y tampoco ha sido abordado por estudios más recientes de inspiración teórica neo-institucionalista.

A lo largo del artículo, se sostiene que el mecanismo de juicio político al presidente afecta lo que denominamos como *vínculo democrático* entre representante y representado, dado que se impide el ejercicio de funciones de un representante electo, sin efectuarse consulta a la ciudadanía para laudarlo sobre el asunto. En tal sentido, el juicio político al presidente tiene evidentes consecuencias políticas, sin importar si existen o no causas constitucionalmente fundadas para la acusación. Cuando la ciudadanía vota a un representante, ya sea por carácter personal,

<sup>1</sup> Claro está que el juicio político, mecanismo consagrado generalmente en el orden constitucional, usualmente no sólo permite responsabilizar al presidente sino también a otros altos cargos públicos (por ejemplo, el vice-presidente y ministros). Sin embargo, por su especial trascendencia se analizan aquí las consecuencias del juicio presidencial.

por sus acciones pasadas o por su programa político, busca conducir los asuntos públicos en determinada dirección. Al impedir el ejercicio de estas funciones, el juicio político corta irremediabilmente este vínculo.

Aunque la aplicación del mecanismo pueda ser intachable desde el punto de vista del derecho, entra en tensión con una dimensión central de la democracia, usualmente soslayada, incluso por la Ciencia Política. En efecto, las conceptualizaciones contemporáneas de la democracia —comenzando con Joseph Schumpeter— han enfatizado la dimensión procedimental de los regímenes democráticos modernos, definiéndolos como un método para la selección de gobernantes mediante una competencia por el voto ciudadano. Ahora bien, esta definición formal deja de lado la dimensión sustantiva que da sentido al uso del término democracia, que significa gobierno del pueblo. Si la competencia de los políticos por el sufragio popular tiene carácter democrático, es porque se espera que la selección de gobernantes mediante votación permita a los ciudadanos influir de un modo u otro en la conducción política efectiva del Estado.

### Democracia, representación y presidencialismo: el dilema del juicio político

*El ejecutivo se mantiene en su lugar por un período limitado, al igual que el senado, cuyo comportamiento será juzgado por sus electores, que le mantendrán o quitarán su confianza. Como ellos el ejecutivo no debería estar sujeto a un juicio intermedio mediante impeachment. No debería ser impugnado mientras ocupen su cargo con buena conducta; podría proveerse un foro independiente e efectivo diseñado para definirlo. Pero bajo ninguna circunstancia debería ser impedido por la Legislatura. Esto sería destructivo de su independencia y de los principios de la Constitución.*

*Rufus King, Convención Federal de Filadelfia,  
Viernes 20 de Julio de 1787*

Democracia es un término contestado, debatido, aún para la Ciencia Política. Uno de los factores que originan este debate se relaciona con los cambios en las formas de convivencia humana, que transforman su dimensión política y lo que se ha entendido por democracia con el correr de los siglos, desde su lejano origen en la antigua Grecia (Traversa 2011). De todas las transformaciones, tal vez la más trascendente es el viaje de la democracia desde las pequeñas ciudades Estado de la antigüedad hasta los modernos Estados nacionales, gracias a la idea de representación (Dahl 1992). Quien estudie a los filósofos políticos de la antigua Grecia —cuna del término democracia— se sorprenderá de que, contrariamente a la que sucede en nuestros días, las elecciones y la representación política no juegan ningún papel en la noción de democracia.

Incluso Aristóteles, que no era precisamente un defensor del régimen democrático, no duda en afirmar que la selección de gobernantes mediante elecciones no tiene nada de democrática, por el contrario, es más bien una institución oligárquica, pues los favorecidos en las elecciones suelen ser personas con un poder de influencia superior a la media, conseguido en general gracias a la riqueza y la educación. Lo cierto es que, como explica Dahl, la forma antigua de democracia, sustentada en amplias asambleas que reconocían igualdad en el derecho al uso de la palabra a un gran número de ciudadanos pudo existir en pequeñas polis, pero no podía sobrevivir a las dimensiones de los modernos Estados nacionales.

Lentamente, las piezas de la democracia moderna fueron ensamblándose. La primera de estas piezas es la idea de representación, que no tiene en sí mismo nada de democrática, a tal punto que una de las definiciones más reconocidas del término es la que aparece en el *Leviatán* de Thomas Hobbes: gracias a algún tipo de contrato el representante es autorizado a actuar por el representado, así una persona puede, mediante sus acciones o palabras, representar las palabras o acciones de otra persona. La segunda pieza es la de la elección, que como ya dijimos tampoco es esencialmente democrática, pero incorpora elementos de igualdad cuando la ciudadanía está extendida, es decir cuando todos tienen en principio el derecho a participar como electores o elegibles en el proceso electoral. Ambas piezas, se articulan en la democracia moderna de tal modo que el representante es seleccionado mediante elecciones libres, periódicas y competitivas.

La democracia moderna es vista como un método de selección de gobernantes mediante la competencia periódica por el voto de los ciudadanos (Schumpeter 1984). Cuando el gobierno se selecciona mediante este tipo de procedimiento electoral, surge un *vínculo de representación democrática* entre los gobernantes que pasan a ser representantes de los ciudadanos. Lo que aquí denominamos vínculo de representación democrática, o vínculo democrático para ser más sencillos, se integra de al menos dos dimensiones reconocidas por distintos autores. Como señala Przeworski (1998) la representación es a veces concebida como un *mandato* y otras veces como *responsabilidad*, algunos teóricos reconocen ambas dimensiones como presentes en la representación y otros solo una de ellas. Lo que queremos destacar aquí es que, cuando las dos dimensiones sufren algún tipo de erosión importante —como sucede según explicaremos en los juicios políticos presidenciales— entonces el vínculo democrático se ve resentido y con ello todo el significado del sistema democrático.

Corresponde ahora explicar en qué consiste cada una de las dimensiones de la representación. Como señala Przeworski (1998:9) la *representación es vista como mandato* en la medida que los electores usan el voto para seleccionar las que consideran las mejores políticas y candidatos ofrecidos por los partidos. Se trata si se quiere de una visión optimista de la democracia moderna, donde los partidos informan verazmente sobre sus intenciones en la campaña y tratan de llevar adelante estas políticas desde el gobierno del mejor modo posible. La representación como mandato opera entonces a medida que los gobernantes electos responden aplicando las políticas que los llevaron a ocupar sus cargos, esta es la visión del vínculo democrático que tiene presente Dahl (1971:1) cuando afirma que “una clave característica de la democracia es la continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de los ciudadanos”.

Mientras tanto la *representación como responsabilidad* contempla la posibilidad de que los gobernantes, una vez que acceden a sus cargos electivos, lleven adelante políticas inconsistentes con sus promesas electorales<sup>2</sup>. A pesar de esta inconsistencia —incompatible con la visión de la representación como mandato— los ciudadanos aún podrían *controlar* a sus gobiernos en la medida en que estos tendrán que dar cuenta de decisiones pasadas ante una nueva elección (Przeworski 1998:15). Así, el político, si quiere ser reelecto es consciente de que se enfrentará a una nueva instancia electoral donde deberá rendir cuentas frente a toda la ciudadanía por las políticas llevadas adelante desde el gobierno. Como se observa, la representación como responsabilidad es al mismo tiempo menos optimista y menos exigente en cuanto a las relaciones entre gobernantes y gobernados.

2 Por ejemplo, Stokes (2001) que analiza para la América Latina reciente los casos de los gobiernos de Fujimori y Menem

Resulta evidente que un deterioro de la representación como responsabilidad compromete a la representación como mandato. Esto es, si las elecciones ni siquiera sirven para que los gobernantes rindan cuentas de sus acciones —sean estas o no consistentes con sus promesas electorales pasadas— entonces queda claro que tampoco puede existir ningún tipo de vínculo en forma de mandato. Ahora bien, una afectación simultánea de ambas dimensiones de la representación incluye, irremediablemente, algún tipo de deterioro de lo que denominamos *vínculo democrático*, tanto más grande, en nuestra opinión, si las dos dimensiones de la representación se ven afectadas y cuanto más trascendente sea el cargo ocupado por el gobernante en cuestión.

En el caso de América Latina, donde predominan los regímenes democráticos presidenciales, sostenemos que la aplicación recurrente del mecanismo de juicio político a los presidentes resulta en una afectación importante del vínculo democrático, que en algunos casos afecta tanto a la dimensiones de responsabilidad como a la de mandato en el concepto de representación.

Como es bien sabido, la característica fundamental del régimen presidencial es la existencia de una doble legitimidad democrática, que descansa tanto en el presidente como en el parlamento, en la medida que ambos órganos son elegidos de forma directa por los ciudadanos (Linz 1990). En tal sentido el vínculo democrático característico de las democracias modernas, existe tanto entre el presidente y los ciudadanos como entre los parlamentarios y los ciudadanos. Es evidente por tanto, que el presidente es un representante de la ciudadanía, con quien tiene un vínculo democrático directo y especialmente importante, dadas las atribuciones objetivas de este cargo y dado también el lugar que ocupa el presidente en el imaginario subjetivo de los ciudadanos que viven en regímenes democráticos presidenciales.

En la medida que el juicio político es un mecanismo que permite la remoción del presidente por parte de algún otro órgano sin una consulta directa a la ciudadanía, resulta evidente que tanto la dimensión de control como la de mandato de la representación se ven afectadas con su aplicación. No es óbice para esto, el que el mecanismo esté constitucionalmente contemplado y que se sigan todos los pasos previstos en su aplicación. El juicio político al presidente puede discurrir por todos los carriles constitucionales previstos, siendo intachable desde el punto de vista procedimental. Sin embargo, desde el punto de vista sustantivo puede existir una afectación a lo que aquí definimos como vínculo democrático, que podrá ser particularmente gravosa en algunos casos.

### **Críticas a la teoría democrática tradicional: la representación como control y el impeachment**

Ya desde inicios del siglo XX, algunas investigaciones en el campo de la Ciencia Política pusieron de manifiesto posibles inconsistencias entre la teoría democrática tradicional y el funcionamiento práctico de las instituciones democráticas. Esto es, habría una distancia considerable entre lo que en general esperamos de las instituciones democráticas y lo que éstas realmente están en condiciones de brindarnos. Para explicarlo de forma muy sintética, en la teoría original de la democracia se esperaba que este sistema de gobierno sirviese para trasladar las preferencias de los ciudadanos respecto a distintos asuntos, transformándolas en decisiones políticas coherentes con estas preferencias. Esta traducción de las preferencias ciudadanas en decisiones concretas está en concordancia con la idea de que el poder o el gobierno pertenecen al pueblo, tal como establece la etimología de la palabra democracia.



Ahora bien, en general, todos los ciudadanos no comparten las mismas preferencias, las decisiones no cuentan entonces con un respaldo ciudadano unánime y distintas alternativas decisorias podrían adoptarse. En este caso, se entiende que la democracia procede adoptando aquella decisión que cuenta con algún tipo de respaldo mayoritario. Se espera que así al menos, la decisión adoptada respete a la mayoría de las preferencias ciudadanas, un resultado que se anticipa como deseable y compatible con la idea de poder del pueblo. Sin embargo desde inicios del siglo XX, numerosos autores de la Ciencia Política se encargaron de demostrar que la adopción de decisiones por criterios de mayoría no conduciría a resultados razonables o deseables, y con ello comenzó a edificarse una poderosa crítica a la teoría tradicional de la democracia.

Uno de los críticos pioneros y más reconocidos fue Joseph Schumpeter, quien, en primer lugar, se encargó de destacar que las preferencias ciudadanas distan mucho de ser unánimes y que nos encontramos entonces muy lejos de reconocer algún tipo de decisión como deseable para todos; no existe el 'bien común'. Adicionalmente, Schumpeter se encargó de demostrar que en situaciones donde las preferencias están divididas, un criterio de mayoría relativa puede llevar a la adopción de decisiones draconianas que produzcan graves perjuicios en el grupo derrotado y conlleven una división entre los ciudadanos. Adicionalmente, el autor argumentó que un 'dictador benevolente' con capacidad de discernir entre los intereses enfrentados sería capaz de tomar una decisión más moderada y sustentable, que promueva un compromiso aceptable para los antagonistas.

Algunas décadas después, el economista Kenneth Arrow publicó un artículo titulado Una dificultad en el concepto de bienestar social. Su aporte, conocido como el teorema de la imposibilidad de Arrow, es, en algún sentido, una generalización de los ciclos de votación descubiertos por Condorcet en el siglo XVIII. Explicaremos aquí la paradoja de Condorcet en tanto es un caso específico contemplado por el teorema de Arrow, pero mucho más sencillo de comprender, al tiempo que permite captar la esencia de la crítica a las reglas de votación democráticas expuestas en el teorema. Supongamos tres personas (A, B y C) que deben elegir a qué destinar un monto de recursos económicos. El dinero puede destinarse a gastos en salud (s), en educación (e) o en defensa (d) y no puede repartirse en más de una actividad.

Supongamos que, como se aprecia en el cuadro 1, el individuo A ordena sus preferencias de modo que prefiere gastar en salud, pero de no ser posible esta primera asignación, preferiría gastar en educación antes que en defensa ( $s > e > d$ ), para B el orden de preferencias es educación, defensa y salud ( $e > d > s$ ), mientras que para C es defensa, salud y educación ( $d > s > e$ ). Si las alternativa se votan de a pares, no existe ninguna de ellas que consiga derrotar a las otras dos, ya que por mayoría salud es preferido a educación, pero defensa es preferido a salud, mientras que educación es preferido a defensa. Si nuestro criterio para adoptar la decisión social es encontrar una alternativa que se imponga a todas por mayoría, nos encontraremos aquí con un ciclo que lo imposibilita, y esto con sólo tres personas definiendo sobre tres alternativas.

	A	B	C
1ª pref.	s	e	d
2ª pref.	e	d	s
3ª pref.	d	s	e

(Cuadro 1: Paradoja de Condorcet/ Fuente: elaboración propia.)

Los ciclos son parte de los problemas destacados por los teóricos críticos. Un segundo problema es la manipulación, que de alguna manera también puede ser visualizada a partir del ejemplo anterior. Supongamos ahora que no se efectuará una comparación de todos los pares de alternativas, sino que primero se compararán dos, y la ganadora de la primera comparación se enfrentará luego a la restante, surgiendo finalmente la alternativa seleccionada. En este caso quien tenga la potestad de definir el orden de las comparaciones, estará determinando finalmente cual alternativa se adoptará. En efecto, si por ejemplo el individuo C tuviera este poder de marcar la agenda, podrá conseguir que el presupuesto se gaste en defensa si induce a que primero se efectuó una votación entre educación y salud, así el resultado es el triunfo de salud, que luego será derrotado por defensa.

La emergencia de ciclos, la posibilidad de manipulación y la inestabilidad de las decisiones cuando son sometidas a distintos sistemas de votación —aun cuando las preferencias individuales sean las mismas— fueron los elementos fundamentales de la crítica a la teoría original de la democracia cuya teoría y praxis se remontan al menos a la Grecia antigua<sup>3</sup>. Este tipo de críticas tienen su expresión más acabada en la obra de William Riker *Populismo contra liberalismo*. Para el autor, los problemas encontrados para agregar las preferencias individuales en decisiones colectivas, son la exposición cabal de que la democracia no es, ni puede ser, un sistema que permita la expresión de la voluntad del pueblo y su transformación en políticas coherentes. Pero en cambio, desde esta perspectiva la democracia puede ser un modo de control sobre el gobierno, tal como establece la doctrina liberal.

Para Riker, la democracia consigue ser, a lo sumo, un sistema que permite a los ciudadanos rechazar a los gobernantes indeseables. Los gobernantes podrán intentar evitar el veto popular a través de su accionar en el gobierno. La democracia quedaría así reducida a una nueva expresión mínima, la posibilidad del veto periódico a los gobernantes. Con Schumpeter la democracia era un método de selección de los gobernantes mediante la competencia por el voto del pueblo, la democracia se reducía así a una dimensión electoral. Algunas décadas después Riker, sustentado en la teoría de la elección pública y sus críticas a la racionalidad de los resultados agregados surgidos mediante votaciones, quiere dejar en claro que la democracia ni siquiera permite seleccionar razonablemente gobernantes (y políticas). A lo sumo brinda las garantías de que los gobernantes pueden ser depuestos y les advierte de adoptar comportamientos que terminen con este resultado —en algún sentido podría argumentarse que esto permite una conducción muy remota e indirecta de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía—.

Ahora bien, si se observa con atención, la posibilidad de que un gobernante sea removido de su cargo sin expresión directa de la ciudadanía y por motivos de mera oportunidad política, termina con el último bastión de democracia que quedaba en la teoría de Riker. Los ciudadanos pierden el control del veto a los gobernantes, el único recurso para el que aparentemente estaban capacitados de usar en forma razonable. En regímenes presidenciales, el juicio político permite que el principal gobernante sea depuesto sin la anuencia de la ciudadanía y por motivos meramente políticos<sup>4</sup>.

Sí el único sentido que resta de la democracia es el veto del gobernante ¿qué pueden sentir los ciudadanos cuando les es arrebatada la posibilidad de vetar

<sup>3</sup> La práctica democrática en un sentido sustancial es en realidad mucho más antigua, casi el modo 'natural de convivencia' del ser humano (Dahl 1992, Traversa 2011)

<sup>4</sup> Esta es una posibilidad práctica, dado que quienes definen los méritos para aplicar el mecanismo del juicio político son muchas veces los parlamentarios, perfectamente pueden laudar el asunto por motivaciones meramente políticas y no por los motivos prescritos en el orden constitucional.

al presidente, mediante un proceso del que no forman parte? La mera posibilidad de que el juicio político sirva para vetar a un gobernante por razones políticas atenta contra el mínimo significado de la democracia en la sombría teoría de Riker y naturalmente algunos ciudadanos podrán sentirse abatidos cuando un presidente es depuesto y sospechan una motivación política en este proceso.

### **Ideología, representación como mandato e impeachment**

Hasta el momento efectuamos una breve presentación de los aspectos que consideramos más sombríos de la teoría elección pública en torno al significado de la democracia. En la sección anterior nos concentramos muy brevemente en la aparición de ciclos, la posibilidad de manipulación y la inestabilidad de los resultados cuando cambian las reglas de votación. Sin embargo, algunos resultados de la teoría de la elección pública habilitan a pensar que sí es posible en múltiples ocasiones, llegar a agregar preferencias de un modo sensato mediante elecciones. El lector debe advertir, en primer lugar, que el teorema de la imposibilidad de Arrow no prueba que la agregación de preferencias sea en todos los casos irracional, por el contrario, lo que prueba es que no hay un método infalible y que los ciclos y la manipulación pueden existir bajo prácticamente cualquier método de votación de los que son comúnmente utilizados. Sin embargo, que esto *pueda* suceder no implica que *deba* suceder en todos los casos.

En realidad podemos imaginar situaciones en las cuales las preferencias se agregan de un modo que puede resultar razonable. Supongamos por ejemplo que un conjunto de ciudadanos, no importa cuán grande sea su número, debe decidir sobre un único asunto de política. Para continuar en la misma línea, supongamos que deberá decidir qué porcentaje de un presupuesto público deberá ser gastado en políticas de seguridad siendo el remanente gastado en políticas sociales. Supongamos que cada ciudadano tiene una preferencia ideal respecto a este problema y que cuanto mayor sea la distancia de una política alternativa respecto a este ideal, más rechazo le provocará al votante. Para ser claros, si un votante prefiere cómo política ideal destinar el 30% del gasto a seguridad (70% a políticas sociales) preferirá a su vez como alternativa destinar un 29% a seguridad antes que un 32%, y será indiferente entre un 33% y un 27%. Finalmente supongamos que dos partidos o candidatos compiten entre sí proponiendo distintos patrones de repartos presupuestarios.

Dados los supuestos, si el asunto se define por votación mayoritaria, terminará imponiéndose una propuesta de reparto ubicado en la mediana de la distribución de preferencias. Esto es, hay una propuesta de reparto, que por su posición provoca que la mitad de los ciudadanos prefirieran un mayor gasto en seguridad y la otra mitad un mayor gasto en políticas sociales. Esta posición de la mediana resultará la ganadora y lo razonable en este resultado, es que esta posición minimiza las distancias respecto a las preferencias ciudadanas. Esto es, si las preferencias de los ciudadanos son lo suficientemente diversas, cualquier propuesta de reparto presupuestario dejara a varios ciudadanos disconformes, tanto más disconformes según sea la distancia entre la propuesta aprobada y la preferencia ideal de estos ciudadanos. Ahora bien, lo interesante de la posición de la mediana es que esta minimiza la suma las disconformidades ciudadanas<sup>5</sup> y este resultado deseable y

5 Nótese que cualquier alejamiento de la mediana supone un aumento mayoritario de la disconformidad, comenzando por el propio individuo ubicado en la mediana y siguiendo por una mitad de la población (ya sea esta mitad la de la izquierda o la de la derecha según sea el movimiento efectuado).



razonable es obtenido mediante una votación mayoritaria.

Aún más, este resultado termina brindando un papel de especial importancia a la ideología en política. El propio Anthony Downs, con notable rigor analítico se encargó de destacarlo, la ideología para él es “la imagen verbal de una buena sociedad, y de los medios necesarios para su construcción”. Lo interesante es que si las personas fueran capaces de ordenar a dos candidatos o partidos en un único eje ideológico, optarían por aquel que minimizara la suma de las distancias. ¿Es posible esto? En buena medida sí, los ciudadanos solemos ubicar a los candidatos en alguna posición ideológica en un eje de izquierda a derecha y cuando somos consultados sobre cuán cercano o lejano sentimos a un partido o candidato de nuestra posición conseguimos hacer algún tipo de ordenamiento relativo.

Más aún, como expresaba Downs (1973) los políticos se comunican en clave ideológica porque este es un atajo que les permite ser comprendidos por los ciudadanos. La ideología consigue sintetizar posiciones respecto a distintos asuntos de una forma coherente, de modo tal que sea posible anticipar con algún grado de certeza, cuál será la posición de un partido o político frente a un asunto puntual dada su posición ideológica más general. Por supuesto que no se trata, ni cercanamente, de una certeza infalible. Pero dado que los partidos continúan comunicándose con el electorado en clave ideológica y los ciudadanos continúan decodificando estos mensajes, este funcionamiento práctico da visos de su razonabilidad. Si la ideología aún tiene sentido en el plano comunicacional, entonces parece jugar algún papel real en la praxis democrática y es de esperar que sirva en algún modo para ordenar y transmitir preferencias a los gobiernos<sup>6</sup>.

Ahora bien, si aceptamos que los partidos y sobre todo los ciudadanos se comportan como si la dimensión ideológica tuviera algún sentido, podemos preguntarnos entonces si este factor no afecta de alguna manera, la fortaleza de los vínculos democráticos luego de la destitución de un presidente. Dicho de otro modo, si aceptamos que buena parte de la población actúa como si la ideología tuviera sentido y fuera posible trasladar preferencias a los gobernantes electos ¿no es posible avanzar un poco más en análisis de las consecuencias de un juicio político en concreto?, ¿todos los juicios políticos afectan del mismo modo a la democracia una vez que la dimensión ideológica es tomada en cuenta?

En nuestra opinión, si se acepta la perspectiva downsiana respecto al funcionamiento efectivo de la dimensión ideológica, los procesos de juicio político pueden tener efectos diferentes con relación a la fortaleza de los vínculos entre representantes y representados. Más en concreto, aceptar la teoría downsiana, implica creer en la representación como mandato, esto es algún tipo de responsividad sustantiva de los gobernantes respecto a los gobernados. Las elecciones democráticas son el mecanismo que permite esta responsividad, y, cuando un presidente es sustituido sin votación ciudadana directa se produce una afectación del mandato, tanto mayor cuanto más grande sea el viraje ideológico implícito en el reemplazo del presidente electo por uno nuevo.

### **El temor de Hamilton, la ciencia política y el deterioro democrático: ¿son iguales todos los procesos?**

*En muchos casos (el juicio político) se conectará con facciones pre-existentes y alistarán todas las animosidades, parcialidades, influencias e intereses de un lado o del otro; y en estos casos, siempre habrá un gran peligro de que la deci-*

<sup>6</sup> Véase las diferencias entre las políticas aplicadas por los gobiernos según su signo ideológico encontradas por Boix (1998).

*sión sea determinada más por la fuerza relativa de cada uno de los partidos que por demostraciones reales de inocencia o culpabilidad.*

*Alexander Hamilton, Federalist No. 65*

Ante los frecuentes casos de juicio presidencial acaecidos en América Latina durante las últimas décadas, una parte de los analistas conciben que la capacidad que los parlamentarios demostraron de destituir presidentes mediante el juicio político pueda verse como indicador de la fortaleza de las instituciones democráticas y en particular de la capacidad de control de las legislaturas sobre los presidentes<sup>7</sup>. En este sentido, los parlamentos no funcionaron como meros “sellos de goma” del ejecutivo sino que demostraron que son instituciones que realmente funcionan y son capaces de controlar la gestión presidencial. Asimismo se ha destacado con frecuencia el carácter constitucional del mecanismo de juicio político.

En tal sentido, algunos de los politólogos latinoamericanos más lúcidos y mejor formados, han analizado el problema públicamente sin marcar diferencias entre distintos procesos de juicio político ocurridos en la región, como los de Collor de Mello en 1992 y el de Dilma Rousseff en 2016<sup>8</sup>. Este tipo de posicionamientos, razonablemente pueden fundarse en que estos juicios políticos comparten en sustancia la puesta en marcha del mismo mecanismo institucional contemplado en la constitución brasileña. Además una postura que iguale los procesos tiende a visualizarse como un positivo intento de mantener la neutralidad y objetividad científica frente a los hechos.

Sin embargo, la igualación sin más de todos los procesos por basarse en un mismo principio constitucional, constituye en una lectura institucionalista vacía, que oculta algunas notorias diferencias objetivas entre los procesos, pasibles de análisis e interpretación. Como se deduce del análisis previo, todos los juicios políticos a la figura del presidente, en tanto no tengan algún tipo de sanción ciudadana mediante el voto, se interponen en el vínculo democrático vigente entre un representante y sus representados. Todos los juicios políticos presidenciales comparten esta característica básica, problema central que buscó exponerse en este trabajo. En tal sentido estos juicios suponen un tipo de control político a la figura presidencial, que reemplaza al control efectuado por los ciudadanos en las elecciones. La representación ciudadana es por tanto sustituida por otra. Un nuevo presidente, con características personales y una agenda de gobierno particular pasa a ocupar el cargo<sup>9</sup>.

Ahora bien, es fácil percibir que la afectación del vínculo de representación no es igualmente gravosa en todos los casos. En primer lugar, la idea de representación como mandato supone que un presidente es electo gracias a la propuesta de un programa de gobierno. Cuando el juicio político termina por reemplazarlo con un nuevo presidente que lleva adelante un programa diametralmente opuesto o muy diferente, sin mediar ningún tipo de sanción ciudadana, entonces la afecta-

<sup>7</sup> Así algunos politólogos han destacado elementos positivos relacionados con estas crisis políticas, véase por ejemplo: <http://www.espectador.com/politica/242516/politologo-adolfo-garce-que-lugo-haya-sido-depuesto-por-el-congreso-tiene-algo-de-bueno>

<sup>8</sup> Véase por ejemplo la opinión de Aníbal Pérez Liñan en <http://www.lanacion.com.ar/1885624-dos-errores-de-juicio-que-entorpecen-el-debate-de-la-crisis>.

<sup>9</sup> Se dirá que usualmente el nuevo presidente ocupaba un cargo también electo, que entre sus atribuciones prevé la eventualidad de sustituir al presidente. Sin embargo la voluntad ciudadana expresa fue colocar en el cargo de presidente a otra persona, con la que estableció voluntariamente un vínculo democrático de representación. Mientras la voluntad del presidente electo sea continuar ocupando el cargo y no se exprese nuevamente la voluntad ciudadana mediante el sufragio, el vínculo democrático original está vigente (cosa que no sucede ante el fallecimiento o renuncia del presidente electo —aunque incluso en estos casos podría tener sentido el llamado a elecciones como una posibilidad, sobre todo cuando todavía resta por cumplirse una parte sustancial del mandato—).

ción del vínculo democrático será muy notoria. Este fue el caso de la última crisis presidencial acaecida en Brasil, que supuso el reemplazo de la presidenta por un hombre de otro partido político y con un programa notoriamente distinto al votado mayoritariamente por la ciudadanía en las urnas.

Por tanto, cuando el juicio político provoca un cambio en el partido del presidente o un giro ideológico importante<sup>10</sup>, es fácil detectar una afectación igualmente trascendente a la idea de representación democrática como mandato. Pero no es este el único criterio que es posible arbitrar para la comparación entre procesos. Más aún, la cita a Hamilton incluida más arriba, provee de una buena orientación general con tal propósito. El temor de Hamilton, aunque no está expresamente formulado en estos términos, es que el mecanismo del juicio político sea usado para reorientar políticamente la dirección del ejecutivo bajo pretexto de culpabilidad del presidente en algún asunto. Así, bajo la acusación de no haber sostenido una buena conducta, la voluntad democrática ciudadana sea trastocada sin consulta, lo que por añadidura supone una importante tensión al principio de separación de poderes.

En nuestra opinión, la dirección política de un gobierno en una democracia debería estar sujeta solo a la voluntad ciudadana en las elecciones, que en lo que refiere al poder ejecutivo en regímenes presidenciales se expresa periódicamente de forma directa. Lo que hay de político en el juicio a un ejecutivo en una democracia, debería ser conducido idealmente por votación ciudadana, de modo de no quebrar el vínculo democrático. Sería fácil de idear un modo de conducir este proceso, mediante procedimientos ciudadanos que habiliten a la revocación del mandato presidencial. Mejor aún, se podría arbitrar que el juicio político al presidente, si es aprobado, llevara en consecuencia una convocatoria anticipada a elecciones<sup>11</sup>.

Esto no significa una opinión favorable al régimen presidencial en lo que refiere a su comparación relativa con los parlamentarismos. De hecho, si el juicio político adquiere un carácter tan delicado en el caso del presidencialismo, el problema parece ocasionarse en dos hechos concurrentes: a) por la concentración de poder en un órgano unipersonal como es el presidente b) que este órgano sea electo directamente por la ciudadanía.

Cómo señalaba Aristóteles, los individuos son más pasibles de dejarse llevar por las pasiones que los colectivos y más fácilmente corruptibles. Es delicada esta concentración de poder en el presidente debido además a que el órgano legitimado está por la ciudadanía y no es desdeñable la posibilidad de que incurra en actos y conductas que merecen sanción. En tal sentido el mecanismo de un juicio político es razonable y necesario, pero para su instrumentación sin quebrar vínculos democráticos importantes para la ciudadanía, el procedimiento debe conllevar algún tipo de consulta ciudadana directa (que habilite a la revocación del mandato, a la separación temporal del cargo o que suponga elecciones anticipadas).

Mientras tanto la reconducción política del ejecutivo en un parlamentarismo puede efectuarse mucho más fácilmente mediante la moción de censura. Pero hay que estar atentos a que en este régimen, el vínculo democrático directo

10 Nótese que, cuando los juicios presidenciales recientes han supuesto un viraje en la ideología del nuevo gobierno este tránsito ha sido de izquierda a derecha, pero igualmente gravoso para el vínculo democrático sería un viraje de un presidente electo de derecha a uno no electo de izquierda.

11 Que podrían limitarse únicamente para el cargo de presidente (y vice) o para todos los cargos incluido el parlamento, si se buscara que en los cálculos asociados a la declaración de juicio político los parlamentarios internalizaran el riesgo de su banca. Vale recordar que las elecciones anticipadas son una instancia que suele estar constitucionalmente asociada a aquellos casos en que el presidente disuelve el parlamento (la situación ante la tensión o el choque entre representantes electos se salva con la renovación de los vínculos democráticos)

existe únicamente entre el parlamento y los ciudadanos, que tienen la potestad de establecer el rumbo político del gobierno. En tal sentido es por demás informativo que el mecanismo de *impeachment*, que procede originalmente del régimen parlamentario inglés, no es utilizado ya desde hace cientos de años. La intuición indica que su desuso radica en la posibilidad de reconducir el rumbo político del régimen mediante la moción de censura, sin necesidad de apelar al *impeachment*.

Del mismo modo, la frecuencia inusual en la apelación al juicio presidencial en América Latina es la otra cara de la moneda, que denota la intención de redirigir el rumbo político de los ejecutivos presidenciales sin efectuar para ello consulta ciudadana. Más aún, si como se ha argumentado desde la Ciencia Política la ocurrencia del juicio político es más probable en momentos de impopularidad, crisis económica o cuando el partido del presidente no tiene apoyo parlamentario, esta situación debe ser objeto de un análisis teórico detallado. ¿Acaso pensamos que la frecuencia en las malas conductas y delitos de los presidentes depende de la situación económica o de su apoyo en el congreso?

El aprovechamiento de las circunstancias políticas para efectuar un juicio al ejecutivo, donde la inocencia o culpabilidad de la presidente fuera dejada de lado a favor de la oportunidad política, era el gran temor de Hamilton. También parece ser la causa principal de descontento en una parte de la ciudadanía, que siguió a los recientes juicios políticos de Fernando Lugo en Paraguay y de Dilma Rousseff en Brasil. El juicio político suele entonces conllevar un inesperado giro programático en el gobierno, sin legitimación ciudadana expresa. Este tipo de giros ideológicos en el gobierno quiebra por completo con el principio de representación como mandato y genera naturalmente resistencias. También quiebra con el principio de representación como control, porque el veto o la continuidad de un presidente o una línea de políticas ya no dependen del juicio ciudadano.

Pero además de estos problemas objetivos ya analizados, cuando un juicio político propicia un giro programático del gobierno la percepción ciudadana respecto a la validez del procedimiento suele verse afectada. En efecto, buena parte de la opinión pública creará —con o sin razón— que el motivo del juicio no está en la presunta culpabilidad del presidente sino en la oportunidad de cambiar el rumbo político del gobierno. No importa aquí si estas presunciones son o no correctas. Las motivaciones de los promotores del juicio son sólo conocidas por ellos mismos y la culpabilidad o inocencia del acusado es un asunto frecuentemente incierto y opinable. Importa sí que si al juicio político le sigue un giro programático, entonces es altamente probable que la validez del proceso sea vista con suspicacia por la ciudadanía.

Por otra parte, el giro ideológico o programático del gobierno no es el único factor que sugiere una utilización meramente política del mecanismo del juicio político. Es posible enumerar otra serie de factores que tienen la misma potencialidad de afectar a la credibilidad del proceso y levantar suspicacias en torno a la motivación y la ecuanimidad en el juicio al acusado. Estos temores que ya perfilaba Hamilton, aparecerán con más fuerza cuando los partidos votan en bloque y los legisladores permanecen fuertemente alineados en ocasión del juicio, también cuando exista un fuerte alineamiento ideológico<sup>12</sup> y cuando factores políticos ge-

12 Puede existir alineamiento partidario y no ideológico en la votación del recurso y viceversa. A su vez, no parece lógico, en general, que los actos y conductas enjuiciadas merezcan una lectura ideológica, esto es, las personas no evalúan por su ideología la culpabilidad o inocencia de un acto. Por lo tanto, si la habilitación del juicio político se produce en medio de una fuerte alineación ideológica al momento de la votación, se sigue que los motivos para el voto no estarían relacionados con la culpabilidad o inocencia del acusado, sino relacionados intereses de carácter más puramente político.

nerales son aludidos como argumentos para habilitar el procedimiento, en lugar de circunstancias relativas a la demostración de culpabilidad del presidente en el proceso.

Salvo en circunstancias excepcionales y difíciles de imaginar, la culpabilidad o inocencia frente a una acusación concreta tiene poca relación con factores ideológicos, partidarios u otra serie de elementos no directamente relacionados con los hechos sometidos a juicio. Si los legisladores muestran una fuerte motivación relacionada con este tipo de factores políticos al momento de decidir sobre la culpabilidad del acusado, será inevitable que una parte de la opinión pública perciba esto como la intromisión de elementos ajenos al proceso en la definición del asunto. Por otra parte, la ciudadanía percibirá el veto al presidente como la enajenación de un derecho fundamental que le pertenece en las democracias contemporáneas, en tanto el control político de los representantes es potestad última de los ciudadanos en las instancias electorales<sup>13</sup>.

En tal sentido la politización extrema del juicio, con seguridad genera tensiones en el seno de la opinión pública, cuestiona la validez del proceso desde un punto de vista subjetivo y en casos extremos hasta puede deteriorar la valoración de las instituciones democráticas. Cómo explica Adam Przeworski (2006) la democracia es un equilibrio que debe auto-reforzarse, porque no existen terceros que velen por la vigencia de la democracia cuando todos los ciudadanos dejan de creer en ella. En este sentido la afectación del vínculo democrático de representación en la figura del presidente, es un asunto delicado, que cuando sucede siempre representa un antecedente de cuidado.

Dos son las conclusiones más importantes que se derivan del análisis desarrollado a lo largo de este trabajo. En primer lugar hemos argumentado que todos los procesos de juicio político al presidente afectan al vínculo democrático. En segundo lugar sostenemos que la afectación será más profunda si al juicio político sigue un giro programático o ideológico del gobierno, que afectará al vínculo entre representante y representado, tanto en lo que refiere a la representación concebida como mandato programático o como mero control político de la gestión.

Pero las dos conclusiones anteriores que se derivan del análisis teórico del problema, tienen también un correlato práctico: sus efectos en la opinión pública. En tal sentido especulamos aquí que la opinión pública no percibirá a todos los procesos de la misma forma y que algunos de ellos tendrán características que pueden afectar especialmente la valoración ciudadana de las instituciones democráticas y su funcionamiento. Los que aquí definimos vínculo democrático no sólo es un concepto o constructo teórico, tiene existencia concreta en tanto factor central para la legitimación ideológica de los sistemas democráticos contemporáneos a los ojos de la ciudadanía.

En tal sentido, si la teorizada 'afectación al vínculo democrático' existe, se manifestará en algunos procesos en la forma de conductas y actitudes ciudadanas de rechazo a lo sucedido. De acuerdo a lo analizado, algunos factores relacionados a un proceso podrían acentuar este rechazo, entre ellos: a) cuando el cambio del presidente supone un importante giro programático o ideológico en el gobierno; b) cuando los partidos muestran una fuerte cohesión y alineamiento en la votación del proceso; c) cuando se produce un fuerte alineamiento ideológico en la votación parlamentaria del proceso; d) cuando un importante número de parlamentarios mantiene su apoyo al presidente enjuiciado; e) cuando factores ajenos a la acu-

13 Como se vio el veto a los representantes es tal vez la última potestad que razonablemente pertenece a la ciudadanía en las democracias contemporáneas según autores como Riker (1982).



sación en cuestión son aludidos por los parlamentarios para habilitar el enjuiciamiento.

Todos estos son factores objetivables e incluso pasibles de medición para los politólogos. Los procesos recientes en América Latina difieren sustancialmente en torno a estas cuestiones y la omisión de su análisis parece inconveniente. Sólo desde una perspectiva de análisis institucionalista estrecha y acrítica puede obviarse que cada proceso tiene distintas consecuencias para la vida democrática y que en algunos casos estas pueden ser profundamente negativas. El vínculo democrático se ve afectado en todos los procesos, pero la profundidad de la afectación es sustancialmente diferente según quién suceda al presidente enjuiciado y que grado de diferencia existe entre las viejas y las nuevas políticas de gobierno. Además, la opinión pública percibirá esta diferencia y otras muchas de cada proceso, estos factores explican la especial tensión del debate público que ha sucedido en algunas instancias de juicio presidencial.

**Referencias bibliográficas**

- Arrow, K. J. (1950). "A Difficulty in the Concept of Social Welfare". *The Journal of Political Economy*, 58 (4), 328-346.
- Boix, C. (1998). *Political parties, growth and equality: conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. Cambridge University Press.
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía*. Barcelona: Ariel.
- Dahl, R. A. (1992). *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Paidós.
- Downs, A. M. M., & Adolfo, L. (1973). *Una Teoría Económica de la Democracia*. España: Aguilar.
- Linz, J. J. (1990). "The perils of presidentialism". *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.
- Przeworski, A. (1998). "Democracia y Representación". *Revista del clad Reforma y Democracia*, 10, 7-32.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: Freeman.
- Schumpeter, J. A. (1984). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Folio.
- Stokes, S. (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge University Press.
- Traversa, F. (2011). *La gran transformación de la democracia: de las comunidades primitivas a la sociedad capitalista*. Ediciones Universitarias.

